

都市の政策実行・受容能力を規定する文脈的効果

名古屋市における戦前と戦後のコアリション形成

Context and Capacity to Adopt and Implement Policy in Urban Politics: Coalition Building in Pre-war and Post-war Nagoya

木田勇輔

【要約】

本稿の目的は、戦災復興事業の事例をもとに、都市の政策実行・受容能力を規定する政治的・社会的要因を探究することである。戦災復興事業については、同一の制度的条件の下で地方自治体が共通に取り組んできたが、この結果が各都市でかなり異なった結果に終わったことは広く知られている。本稿では、名古屋の場合、戦前以来の土地利用に関する文脈的効果の上に、迅速な復興事業の展開が成り立ったという仮説をもとに、都市内部のコアリション形成に重点をおいて分析を行った。分析の対象となったのは、戦後の都市政治過程と戦前の耕地整理・区画整理事業と市政の結びつきの展開過程である。この事例を通じて、区画整理事業を通じた地価の上昇と、土地利用を促す市政側の動きという戦前に形成された文脈的効果が、戦災復興期においても作用し土地所有者に復興事業への協力を促したのではないかと考察された。名古屋における戦災復興事業の進展は、公職者と土地所有者とのコアリション形成に規定されてきた側面が大きいと考えられる。

キーワード：コアリション形成、区画整理、都市政治

1 はじめに

本稿の目的は、戦災復興事業の事例をもとに、都市の政策実行・受容能力を規定する政治的・社会的要因を探究することである。戦災復興事業については、被害の大きさの度合いという初期条件を除けば、同一の制度的条件の下で地方自治体が共通に取り組んできた興味深い事例である。この戦災復興事業が、各都市でかなり異なった結果に終わったことは広く知られている。名古屋、仙台、神戸、広島といった諸都市が当初の計画に比較的近い形で事業を実施し、その後の計画的発展の基礎を築いたのに比べて、多くの都市では計画の縮小・廃止を余儀なくされたのである¹⁾。たとえば名古屋では100メートル道路や墓地移転などの巨大大事業が次々に行われたが、東京では1946年に出された土地区画整理、街路整備、公園緑地整備、などのうち広幅員道路や緑地帯はほとんど実現しなかった(越澤[1991] 2001)。都市計画と言えば法制度面での共通性に注目が集まるが、他方でその共通性の枠内でいかに都市計画を運用・実施するかという各都市の独自性があり、両者は混在しながら存在している(辻村 2006)。

各都市の戦災復興事業の展開について、これを記述・説明する論理は大きく分けて二通りある。一つは、戦災復興事業それ自体が「上意下達」の中央集権的特徴を強く持ったため、各都市の復興事業は失敗を余儀なくされ、名古屋などの都市の事例はあくまで「例外」

とする立場である (e.g. ティラッソーほか 2006). 確かに, 1949 年のドッジラインによる緊縮財政への転換や, 事業への度重なる国庫補助率の引き下げなど, 戦災復興事業は中央政府の方針の変化に大きく翻弄された側面がある. だが, 一律に機能するはずの「中央集権的システム」が, なぜいくつかの都市では働かなかったのかという点には大きな疑問が残る.

そこで本稿が支持するのは, 戦災復興事業においては各都市自治体の取り組みの度合いに大きな差があったために, 結果として各都市における復興事業の進展に大きな差が出たという, 越澤明の主張である. この立場によれば, 戦災復興については熱心に取り組んだ都市については相応の結果がもたらされたが, そうでない都市は中央政府の政策的転換に翻弄され, ドッジライン以降予算の縮減によって事業を縮小せざるを得なかったと論じられている (e.g. 越澤 [1991] 2001). ただし, 越澤の議論自体は個々の事例をこの仮説に沿って検討したものではない. そこで, 本稿では名古屋の事例をもとにこの議論をもう少し詳細に検討していきたい. 名古屋の戦災復興を主導した田淵寿郎は「天文学的な数字」であったという名古屋の復興予算について, 「この予算は中央でいささか削られたが, 名古屋市会の議決を得たという事実を尊重し, かなり寛大な態度をとってくれた. …名古屋と他都市の大きな相違は, 前者が自らの計画に基づいて予算をたて, 中央の審査を求めたのに対し, 後者はまず中央の意向をきき, それにもとづいて予算を編成, 市会の承認を得るというやり方であった.」(田淵 1962: 170-1, かな使いは原文のまま) と回想している. もちろん田淵のこの発言は, 現時点では当事者の印象の域を超えない. そこでこの証言を出発点として, 本稿ではより詳細に検討していきたい.

本稿が注目するのは, 都市内の諸アクターの協力関係がいかに関築されてきたかという, 政治的・社会的な要因である. もちろん戦災復興事業に関する差異をもたらした要因は複数想定できるだろう. たとえば政治学者である横越英一 (1965: 62) は, 名古屋の戦災復興が成功した理由について, ①第二次大戦で甚大な被害を受けたこと, ②戦前に郊外地域で行われた耕地整理・区画整理を通じて, 市民が土地整理の効用を認識していたこと, ③市当局がいち早く大規模な都市計画を実行していったことを挙げている. 確かに名古屋の場合, 中心地区が甚大な被害を受けており, 表 1 で示されるように都市規模に比して大きな面積を計画地としていたのは事実である. しかし, 田淵寿郎 (1962) が述懐しているように, この巨大な事業面積自体が名古屋市から中央政府に働きかけた結果でもあった. 対して, 東京については都首脳部の消極的な姿勢が結果的に復興計画を頓挫させたという指摘もあり (越澤 1991), 計画立案後の地方自治体の対応に大きな問題を抱えていたことが示唆される. 復興事業の成否の原因を, 被害の大きさという初期条件のみに帰することはできないであろう.

以上の理由から, 本稿では復興における地方自治体の役割を重視し, ②の戦前以来の土地利用に関する文脈的效果の上に, ③の迅速な復興事業の展開が成り立ったという立場を取る. これまでの研究では, 名古屋の戦災復興を可能にした政治的・社会的要因については, 断片的にしか触れられてこなかった. 本稿では名古屋の場合に, 利害調整を可能にしたインフォーマルな枠組みの形成に着目しながら, 復興事業の推進を可能にした要因を考察していきたい.

表1 主要都市における戦災復興計画面積の推移(単位:千坪)

	当初計画(A) (1946)	再検討五箇年計画(B) (1950)	維持率 (B÷A)
仙台	1,041	1,040	99.9%
東京	61,000	4,950	8.1%
横浜	6,260	1,720	27.5%
名古屋	13,330	9,500	71.3%
大阪	18,475	10,000	54.1%
神戸	6,500	5,000	76.9%
広島	4,600	3,102	67.4%
5大市	99,305	29,450	29.7%
5大市以外	99,167	55,618	56.1%
合計	198,472	85,068	42.9%

出典:建設省(1981a)より作成

2 分析の枠組み

以上のようなリサーチ・クエッションを設定した際に参考になるのは、アメリカにおける都市政治研究の成果である。コミュニティ・パワー研究が終息した1970年代以降には、アメリカの都市政治研究は都市におけるアクター間のコアリション(連合)形成に関心を向けてきた。その中でも主要な潮流となったのは、Molotchらの成長マシーン論(Logan & Molotch [1987] 2007)とStoneらの都市レジーム論(Stone 1989)である。成長マシーン論が土地への利害を基盤とするのに対して、都市レジーム論は既存の統治体制が持続/変化するという都市の歴史性を強調する。ただ、両者の枠組みは対立するものではなく、都市内のアクター間の協力関係に関心を寄せてきたという点は共通している。アメリカの都市政治という文脈の中で、ビジネス・エリートの政治的・経済的活動を基盤にした成長政治の分析という面では、両者の関心は大きく重なるところもある。伝統的なコミュニティ・パワー研究が政策決定に対する影響力の保持者を特定することに関心を寄せていたのに対して、成長マシーン論や都市レジーム論は都市政治のアクターがなぜ、そしてどのように協力し合うのかに関心を寄せてきた。

こうしたコアリション形成に関する議論を、日本の都市政治研究にも適応することが本稿の関心である。日本では主に地域社会学や都市社会学の分野で、アメリカ都市政治研究の成果が取り入れられてきた。とりわけ中澤(1999)は、1970年代以降のアメリカ都市政治論の成果を包括的にレビューしており、都市レジーム論の手法を「ローカルレジーム論」として再構築している(中澤 2005)。こうした先行研究にならいつつも、本稿では名古屋の戦災復興事業の進展を可能にした、都市の統治コアリション形成の文脈を論じたい。具体的に述べるならば、区画整理事業を中心とした戦災復興事業は土地所有者の合意という非常に困難な課題を抱えていた。しかし、名古屋の場合はこうした合意形成を容易にするような、何らかの要因が存在してきたように思われる。その要因について社会学、とりわけ政治社会学的な視点から接近していきたい。

本稿では終戦前後の名古屋の都市政治を扱うが、分析にあたってはStoneと同様に歴史社会学的な手法を用いることとなる。Skocpolの分類に従えば、本稿は単一事例を中心とした解釈型の研究に属するだろうが、Skocpol自身が述べるように事例の解釈と因果的仮

説の検証は、注意を払えば十分に両立可能なものである (Skocpol ed. 1984=1995)。本稿では二次文献を含め利用可能な諸資料を用いながら、上記の課題にこたえていくことになる。名古屋の場合、区画整理に関しては資料も多く残っている。とりわけ石川栄耀や花井又太郎など、当時事業で中心的な役割を果たした行政職員が名古屋の区画整理事業に関して論じた文献も多い。また、戦後の市政に関しては、戦災復興を中心的に担った田淵寿郎、昭和初期から市役所に入り後に助役まで上り詰めた浅井峯一など、市の重役クラスが残した回想録も何点がある。その記述は多分にエピソード的であり、信ぴょう性については検討が必要だが、かつての様子を断片的にうかがい知ることが可能である。また、名古屋の都市計画を扱った研究や (沼尻晃伸 1995, 辻村 2006)、名古屋の都市政治を扱った研究 (真野素行 2009) はいくつか存在するが、いわゆる都市政治論の立場から名古屋の都市計画を論じた研究はなく、その意味で本稿は都市研究として一定の貢献をなしうと考えている。

3 戦災復興における都市政治の位置

戦時下の空襲で大きな打撃を受けた日本都市において、戦後の復興は大きな課題であった。空襲の被害は全国に広がっており、終戦後内務省はただちに復興計画に着手することとなり、戦災復興院が設立されることになる。1946年10月には100以上の都市が「戦災都市」として指定され、以後は戦災復興事業が各都市で推進されていくこととなった。

名古屋の戦災復興における政治の動きを見ておこう。1945年8月15日に日本は終戦を迎えたが、終戦後に名古屋市会がはじめて招集されたのは9月29日のことである。塚本三議長は、議員全員署名のもとに「名古屋市再建に関する決議」を上程し、満場一致を原案通りもって可決された。この決議では「必ずや鬱然たる産業名古屋市を打建てたる努力と経験とを活かして再び新興大名古屋市建設の大事業を達成し、以て東海中枢市民としての使命を果しその名を辱しめざることを確信す」と宣言し、「広く各界の指導と支援」を求めた。当時名古屋市長を務めていたのは佐藤正俊である。佐藤は縣忍 (1939~1942年) の後を継いで1942年に助役から市長に就任した人物である²⁾。

佐藤らは終戦直後の早い段階から、名古屋の復興のために動き出していたものと見られる。名古屋の復興事業を中心的に取りまとめたのは、技術者である田淵寿郎であるが、その田淵の回想によれば、1945年9月半ば過ぎに広島から疎開先に戻ったところ、佐藤市長から来名を促す書簡が二度三度届けられていたという (田淵 1962: 164)。田淵の回想が正確であれば、遅くとも終戦直後の1945年9月前半に、佐藤が戦災復興事業の人選に取りかかっていたことは間違いないと思われる。1945年10月に田淵は技監、同理事、同施設局長という3つの役職で名古屋市に赴任した。技監という職は田淵のために特別に設置されたものであり、各局長の上に位置づけられる技術助役とでもいうべき位置にあった。1946年10月には復興計画の原案が公表され、この計画を審議するために市長を会長として、行政・議会・商工界・学識経験者らが集まって、名古屋市復興調査会が組織された。復興計画の概要は、土地区画整理を行って幹線道路などの整備を行うものであり、12月6日に中部日本新聞に「大中京圏再建の構想」として発表された。

佐藤正俊は1946年11月に公職追放となり市長を辞任したが、その後を務めたのが市会議長であった塚本三であった。塚本は戦前から名古屋新聞記者から憲政会=民政党の代議

士として活動しており、名古屋初の公選市長となった人物である。塚本三は市会議長として「名古屋市再建に関する決議」を取りまとめるなど市会の中心的人物であったが、田淵は塚本と佐藤の関係を「非常にしっくり」いていたと評しており（田淵 1962: 170）、佐藤と塚本の関係は佐藤市政時代から良好だったと思われる。田淵寿郎は佐藤市政に引き続き、助役として戦災復興の中心を担うこととなった。1949年にドッジラインにより戦災復興事業が縮小され始めたが、名古屋は区画整理の仮換地指定を90%近く終えていたため、復興計画の大幅な縮小を免れることができた（越澤 2005: 185）。このように、塚本市政では実質的に佐藤が立ち上げた戦災復興が引き継がれ、いっそう推し進められたといえるだろう。

塚本の後に市長に就任したのは、革新系の候補であった小林橘川であった。小林は塚本と同様に戦前から名古屋新聞に在職しており、名古屋新聞と新愛知が合併して誕生した中部日本新聞の取締役論説委員を務めていた人物である。1951年には社会党推薦により塚本に挑戦するが、約600票差と僅差で敗れている。しかし、1952年に塚本が急死すると小林は再び立候補し、塚本市政の助役である手島博章らを破って二代目の公選市長となった。

ただ、革新市政ではあるが、小林は田淵寿郎を留任させ、復興事業を継続させている。また、元市会議長の横井亀吉を助役に起用した以外は、就任後約一年間は庁内の人事にほとんど手をつけなかった（浅井 1982: 194-195）。二期目に入ると、田淵寿郎は高齢のため退職を願い出たにも関わらず再任された一方で、横井は1956年の小林市政二期目に再任されなかった。そして、横井の後任となったのは、水道局長を務めていた杉戸清であった。杉戸は保守系候補として小林の死後に市長に立候補して当選する人物である。小林は常々「私は政党を超越して市民の市長でありたい」と述べていたと言われているが（中日新聞社会部編 1981: 140）、小林は田淵や杉戸など保守系に近いと見られる技術者も、積極的に助役に起用しており、小林市政下でも市域の拡大、千種台住宅の整備など、都市計画・都市整備に関わる政策は推し進められた。こうしたことを考えれば、区画整理を中心とした戦災復興事業から住宅建設などの都市整備事業に移行しつつあったとはいえ、小林市政も前市政の路線から大きく転換したわけではなかったと見て良いだろう。

以上のように、戦災復興期における市長を中心とした都市政治の展開を見ると、この時期の名古屋市政の特徴が明らかとなる。第一に戦災復興事業自体の立ち上げも迅速だったことが挙げられるだろう。ただ、東京も1945年12月には石川栄耀らによる「帝都復興計画要綱案」を出しており、この段階で名古屋だけが特別に事業の進みが速かったとは言いきれない。しかしながら区画整理事業の仮換地指定段階になると、名古屋の戦災復興事業は非常に迅速であった。ドッジラインによる全国的な戦災復興事業縮小の中で、名古屋など数都市は事業の大幅な縮小を免れた（表1）のは、この時点で後戻りできない段階に来ていたことが大きいと思われる。第二に、小林市政までの名古屋市政においては、一貫して戦災復興に始まる都市整備が重視されてきたことである。革新市政期を挟みながらも、戦災復興事業が中断されることは無かったという方がより正確かもしれない。小林は助役に田淵を継続起用しており、革新市政期でも名古屋の都市整備は継続されることになった。

コアリションという観点から見れば、戦後の市政では専門知識に秀でた技術官僚層が主導的な役割を担い始めたことが指摘されよう。ただし、技術官僚主導による地方自治体の取り組みだけで、戦災復興事業が可能となったわけではない。とりわけ戦災復興事業の核

となった土地区画整理事業については、地権者の合意という非常に難しい課題があった。名古屋の場合、100メートル道路など公共用地の拡大を目指した計画が多く、このため多くの土地所有者に減歩を強いることとなった。そのような減歩を強いる復興事業がなぜ名古屋で進展したのかを見るためには、戦前以来の地方自治体と土地所有者との協調関係を視野に入れる必要がある。実質的な都市政治の担い手は戦前から戦後にかけて変化していったが、土地利用を巡る名古屋の都市政治が上記のような文脈の中で展開されていったと見るのが妥当であろう。以下でそのことについて検討していこう。

4 戦災復興事業における文脈的效果

4.1 戦災復興事業における区画整理の進展

戦災復興事業において、その基盤整備となる土地整理に活用されたのは、区画整理事業であった。1945年12月30日に閣議決定された戦災地復興計画基本方針では、「土地整理ノ方法ハ土地区画整理又ハ買収ニ依ルコトトシ必要ニ応ジテ地券ノ発行等ノ方法ヲ考慮スルコト」として、土地整理について区画整理または買収によることを明記している。このうち地券方式はほとんど用いられなかったため、実際には明治以来の歴史を持つ区画整理事業を用いることになった。しかしながら、土地の減少（減歩）を要求する区画整理は、多くの場合少なからぬ反対運動に直面する事業である。実際に、東京をはじめとした多くの都市は反対運動に直面し、事業の推進に大きな問題を抱えることになった（ティラッソーほか 2006）。

しかしながら、名古屋市の戦災復興事業における区画整理事業の進展は非常に迅速であった。すでに述べたとおり1949年時点で90%の仮換地指定を完了していたが、ドッジライン以降の緊縮財政の中で名古屋が計画の縮小を免れたのは、この仮換地指定の進展を理由に国に強硬に見直しへの反対を申し入れたからであった（越澤 2005: 171）。多くの都市ではこの時に戦災復興事業の縮小を余儀なくされたが、結果的に名古屋にとってはこの区画整理の迅速な仮換地指定が、復興事業の継続／縮小の大きな分かれ道となったことは間違いない。

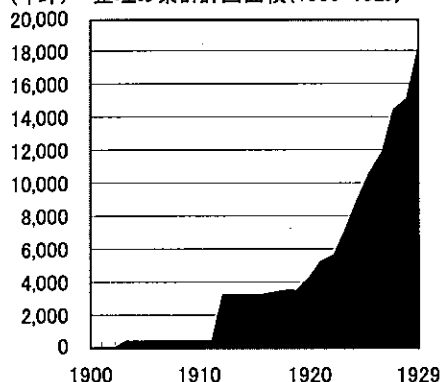
こうした区画整理の進展に対して、何人かの市の担当職員は市民からの協力が多く得られたことをその要因に挙げている³⁾。整地課の窓口レベルでは区画整理について相当の抗議があったという証言もあるから（伊藤 2000）、名古屋の戦災復興区画整理が強調されるほど順調に進んだわけではなかったことも事実であるようだが、実際に名古屋市の場合は訴訟も合計12件と少なく（建設省 1991b: 417-8）、他都市と比較すると抵抗運動が弱かったことは間違いない。戦災復興事業が頓挫した多くの都市と比べ、積極的にとは言い難かったにしても、名古屋では区画整理事業に対して協力的態度を取る土地所有者が多かったと思われる。

このように区画整理への協力が進んだ理由として考えられるのは、名古屋には他都市と比べて戦前から耕地整理事業および区画整理事業を用いた市街地形成の歴史があり（図1、表2）、これらの事業の積み重ねによって区画整理の効果が十分に理解されていたということである（横越 1962: 62）。確かに歴史を紐解いてみれば、名古屋においても大正期から

石川栄耀らが中心となって積極的に耕地整理や区画整理を進め、市街地開発を行ってきた実績がある。戦前の区画整理と戦後の戦災復興事業の進展には一定の関係が見られるが、これが因果関係に基づくものなのかどうかは検討の必要があるだろう。

以下では戦前名古屋において、耕地整理事業や区画整理事業が進展していく過程を描写していく。この過程では単に耕地整理や区画整理が広がっていくだけでなく、この動きが政治と結びつき、都市政治過程の一部を構成していくことが重要である。こうした記述の上に、戦前名古屋における都市政治の展開が、戦後の戦災復興事業の進展にどのような文脈的效果をもたらしたかを最後に考察し、本稿の結論としたい。

図1 名古屋市における耕地整理・区画整理の累計計画面積(1900-1929)



注: 石川(1929)および『都市創作』第六巻二号より作

表2 六大都市における区画整理(1935年4月)(単位:千坪)

	事業面積	都市計画面積	区画整理地割合
名古屋	21,177	49,326	42.9%
神戸	4,306	13,401	32.1%
大阪	13,557	68,292	19.9%
東京	31,095	167,676	18.5%
横浜	3,923	42,390	9.3%
京都	3,701	96,753	3.8%

出典: 沼尻(1995: 17)より作成

4.2 戦前名古屋における市街地形成の動き

最初に名古屋市における区画整理事業の展開を記述しておこう。戦前名古屋市における区画整理事業の展開はその人口増加による市街地の拡大、および郊外地域の市域への編入と大きな関わりがある。近代日本における郊外地域における市街地整備は「耕地整理法」をもとにした耕地整理事業によって行われてきたが、名古屋市内における市街地向け区画整理事業は、1912年に設立された4つの耕地整理組合によって開始された(沼尻 1995: 18)。1931年の法改正まで、名古屋市などの大都市周辺においては耕地整理事業が市街地開発の手段として利用されており、これ以後も名古屋市郊外では市域拡大の動きと絡み合いながら、耕地整理の形をとった市街地形成が急速に進んでいくこととなる。

入手可能な資料をもとに、二つほど具体的に事例を上げよう。最初期に設立された東郊耕地整理組合の場合、愛知郡長であった笹原辰太郎が中心となって事業を立ち上げ、「土地所有者中有力者を説き名古屋市長及関係町村長(当時御器所町は町制を布かず)等と協議を重ねしめ、地域内の有力者亦大いに賛議を進め議成り」(水谷一編 1934: 3)、組合設立となっている。もう一つは阿由知地区の耕地整理組合の事例である。当時は名古屋市に隣接しており、後に名古屋市に編入された阿由知地区の耕地整理事業の事業誌においては以下の記述がある。「隣接名古屋市の膨張は、都市計画の機関設置となり、此の地帯を住宅地帯と決定せらる、等、市街地に變成の気運漸次濃厚となったのである。斯の如き推移の趨

勢に鑑み、…先学有志が発起人となり、…本組合設立の猛運動を開始するに至ったのである。此の有意義な計画に封じては地元民は挙げて賛意を表すると共に、監督官庁及市町村当局者も亦極めて好意を以て指導督励せられた」(名古屋市阿由知耕地整理組合 1937: 2-3, かな表記に改めるとともに一部旧字を新字に改めた)。

耕地整理は単に地元レベルの民間事業ではなく、地方の政治行政と関わりの深い事業であった。二つの耕地整理の事例を見れば分かるように、耕地整理や区画整理に関しては、単に当該地区の地権者だけでなく、市町村当局者との調整も必要であり、笹原辰太郎のように複数の耕地整理事業に深くかかわる政治家も現れた。この時期には、1921年に周辺町村を編入した事により、新市域から多数の地主層が市会に参入するようになったことも確認されている(真野 2009)。耕地整理事業を中心とした土地利用の促進によって、ローカルな利害を市政に伝えようとする動きは次第に盛んになっていったと考えられるだろう。こうした中で初期の組合が好調であったため、名古屋における耕地整理・区画整理事業はますます盛んになっていった(石川 1929: 85)。

土地開発への政治的な動きは単に一部の議員にとどまっていたのではない。とくに、大正から昭和に入ると、土地開発の動きは市レベルの政治・行政を巻き込んで本格化していくこととなる。1923年には市が予算を出して専任職員を配置し、測量設計の補助や組合設立などの補助を始めた。また、名古屋市区画整理耕地整理連合会及び名古屋市区画整理協会の、市長を会長として設置した(名古屋市土木部 1937: 115-6)。市当局はかなり積極的に区画整理組合の育成に取り組んでいたと思われる。この時期に活躍したのは、都市計画家の石川栄耀である。石川は単に計画家としてだけではなく、地元有力者を熱心に説いて回り(西山 1992: 32)、多くの区画整理組合の設立を手掛けた。結果的に戦前期に名古屋の区画整理の進展は、日本でもトップレベルのものとなったのである。

4.3 大岩市政の誕生

1927年に大岩勇夫が市長に就任すると、名古屋市は積極的な事業展開を試みるようになる。三期にわたる大岩市政の代表的な業績としては、名古屋市庁舎・市民病院・市営バス・公会堂・中川運河の竣工などがある。公会堂や中川運河についてはこれまでの市政の事業を引き継ぎ大岩が完成させた形になるが、大名古屋土地博覧会や東山公園の設置、名古屋汎太平洋平和博覧会など大岩自身が積極的にリーダーシップを取って実現させた事業も多い。在任期間が長かったとはいえ、大岩市政期には多くの巨大大事業が行われることとなった。

これには大岩市政誕生への背景を理解する必要がある。すでに大正期の市域拡張と耕地整理が密接なかかわりを持っていたことは論じたが、結果として新市域からの要求が市会に噴出し、旧市域との間で利害が重層化しており、市長には地域の事情に通じ、市民や市会の支持・協力を調達して円滑に施策を進めていく能力が求められた(真野 2009)。この時期の市長選定に関しては市会の推薦や選挙によっており、大岩の前までは外部から人材を招き入れる形で市政運営が行われていた。しかしながら大正期には財界を巻き込む形で民政党と政友会の政争が激化しており、加えて市域拡張によって新市域選出の議員も増加してきたため、複雑な利害関係を調整できるリーダーシップの強い人物が求められていた

と思われる。

大岩は1910年から名古屋市議員を務めており、政治的にもかなり広いネットワークを持ち、地元の事情にも通じていたと思われる。大岩は商工会議所議員を務めており、また名古屋財界の大物の一人であった青木鎌太郎とも親しい関係にあったのは周知の事実であった(城山 1994: 387-8, 真野 2009: 65)。また、大岩は住民自治組織と市政との関係を強めようとしていた。大岩は就任とともに市区行政に関する自治的補助機関として、連区中心主義を提唱し、市役所と市民との連絡をこの連区において行うこととして、各区に連区町総代会を組織した(吉川ほか 1953)。大岩市政期においては、大正期の名古屋では政党間の利害を軸にした党派争いから移行し、憲政会・民政党系のグループが市会で多数派を形成しつつある時期であった。大岩は「市民市長」として、地元財界や住民自治組織なども市政に取り込もうという動きを見せていた。大岩自身は「名古屋市のよう有力者が心を一つにして進んで行くところは他の大都市にはないような心持がするのであります」

(1936年6月13日大阪毎日新聞紙上「中京景気打診座談会」)と発言しており、名古屋市の標語として「百万市民総擧」を挙げている。大岩は市政への多様な利害の包括化を、おそらく意図的に行っていたものと思われる。

4.4 大岩市政における土地開発の促進

大岩の市政運営の手法は、土地利用の点からみれば開発主義、利益政治型のそれであった。大岩が行った代表的な大規模事業である東山公園(田代)、汎太平洋平和博覧会(港北)、名古屋市民病院(阿由知)の各事業は、市郊外の耕地整理・区画整理地区で行われたものであり、田代の事例のように、公共事業の進展により当該地区の地価の上昇が起こった事例もあった。以下、その三つの事業について簡単に見ておこう。

まずは名古屋市民病院の開設についてである。名古屋市民病院の敷地については、阿由知の耕地整理組合から、市が土地を買収する形で用地取得を行った。なお、この時阿由知の組合長を務めていたのは、当時市会議員であった田島宇吉であった。この買収については当初5000坪を10万円で購入したことになっていた。ところが土地の所有権の移動や金額について不透明なところが多く、市会で質問が続出したが(名古屋市会事務局編 1992: 240-3)、この市民病院は1931年に開設されている。

次に田代の東山公園の事例である。田代地区は名古屋市の東部にあり、東山と覚王山に囲まれた300町歩(約300ha)ほどの土地であった。この組合については石川自身が組合設立に関与していた。最初は多頭政治的な体制で組合内がうまくまとまらなかったようだが、水野鐘三という人物が中心となって事業を進めていった。石川の回想はやや曖昧であるが、この地に鶴舞にあった東山動物園を移転させようと考えたのは、大岩だったようである。「大岩さんからの電話で自分が案内に立った——と記憶する。そして結局、この所有者に寄付させる。それには三割寄付させて残りは開放する。こんな案を建てて猛運動を初めた」(石川 1937)。用地についての事実関係は、当事者による記述と部分的に整合しない箇所もあるが、結果的に4万坪の不動産を坪3円、つまり12万円で取得し残りは全て寄付という形になったようである(名古屋市会事務局編 1992: 276-7)。大岩は大部分を寄付によるという強引とも言える手法によって公園用地を取得し、東山の地に動植物園を開園

させた。そして、東山公園の設置によって、覚王山までであった市電も東山公園まで延長されている。ただ、保留地処分には苦勞したようで、石川らが中心となって公園祭を行うなど、市も相当の支援を行った模様である。そして、当時市の土木部長で、後の佐藤市政期に助役を務めた花井又太郎は「平均七、八圓に値ひせし土地が二十六、七圓に騰貴した」(花井 1938: 648)と記している。これは、1935年以來6回に渡り入札を行ったところ、地積20,330坪が535,000円(つまり坪あたり約26.3円)で売却できたという、組合側の記述とも一致する(水野 1938: 40)。

また、1937年に開催された汎太平洋平和博覧会の会場については、東山公園と同様に耕地整理組合から市が寄付を受けた(名古屋市会事務局編 1992: 291)。博覧会会場の選定に際しては市内各地で多数の誘致運動が起こったが、巨大事業の誘致による地価上昇への期待がいかに大きかったのかを物語っている。なお、この会場用地寄付の代表者には、衆議院議員や市会議員を務めた磯貝浩(憲政会系)の名もみえ、こうした事業に関わる政治家の存在を再確認できる。そして、名古屋を拠点としていた雑誌『区画整理』はこの博覧会の特集を組んだが、巻頭には以下のように記されている。「来る三月十五日から五月三十一日迄、名古屋に汎太平洋平和博覧会が開かれるが、その用地を提供したものは港北整地組合であった。博覧会場に市電を動かししたのは、その地方の整地組合の連合体であり、さらに博覧会を機会に住宅展覧会を開設するものは、これ又区画整理耕地整理組合の連合体である」(『区画整理』第三巻三号、1938年)。なお、大岩と耕地整理・区画整理組合は1928年にも名古屋土地博覧会を開催しており、こうしたイベントの際には市も積極的に協力しながら土地の売買を促進していたのである。

真野(2009)が指摘した新市域との利害調整の必要性に対して、大岩市政は展覧会の開催や大事業の配置などによって、整地の売却を促すことで答えてきた側面がある。前述のように、名古屋市区画整理耕地整理連合会や名古屋市区画整理協会の会長は名古屋市長が務めてきたが、大岩市政の土地開発への積極的な政策展開を見れば、組合と大岩との間に協力関係が形成されていたのは間違いない。明治末期よりスタートした名古屋の耕地整理・区画整理は、以上のような形で市政との結びつきを深めてきたといえる。

5 考察と残された課題

戦災復興期における名古屋市内の土地所有者が、他都市よりもなぜ区画整理事業に対して協力的だったという因果関係を直接的に観察することは難しいが、我々は本稿での検討を通じて、名古屋の戦災復興については、戦前から形成されてきた政治的・社会的要因が大きく影響していたであろうことを推論できる。最後に本稿の知見を簡単にまとめ、考察を進めよう。戦前における耕地整理・区画整理による市街地形成とそれに関わる都市政治の動態は、以下の二つの意味で戦後の名古屋市政に大きな影響を与えた。

第一に挙げられるのは、戦前以來の耕地整理・区画整理事業の進展は、地域内の地権者に対して事業参加によって得られる利得の存在を十分に認識させたということである。社会関係資本に関する研究が示す通り、ある社会において協力と非協力のどちらが安定した戦略になるかについては、その展開過程における様々な要素に左右されるという意味で、「歴史が決定するところである」(Putnam 1993=2001: 訳 223)。どちらか一方を環境にして

動き出すと、合理的なアクターは自分たちの社会のルールに合わせて行動しようとするようになるからである。区画整理事業に協力するアクターが増えるためには、事業に参加するアクターの数が見込まれ、地価の上昇という事業の効果が保障されることが必要であろう。名古屋の場合、人口流入という条件面での有利さにも助けられ、初期の耕地整理組合が地価上昇の面で好成績を収めたことで、耕地整理・区画整理事業で得られる利得についての情報は認識され（石川 1929: 85）、両事業への土地利用者の協力的態度は急速に広まっていったと考えられる。もちろん、この考察はゲーム理論的なアイデアを非常に単純化したモデルである。実際には土地が絡む以上、アクター間の利害関係を取りまとめ、合意形成を図る過程が不可欠であろう。

そこで必要となるのが、政治的な調整である。第二に、こうした民間レベルの土地開発の動きは、市議員や名古屋市当局など政治的アクターの活動と大きく結びついていたことを指摘しておこう。名古屋市政を担う中心的アクターは戦前から戦後にかけてかなり変化していったものの、区画整理を核とした都市整備は戦前・戦後の市政の中で一貫して重視されてきた。戦前には、名望家的政治家に加えて、石川栄耀ら技術者たちも耕地整理・区画整理事業に奔走しており、都市計画と成長政治が結びつく動きが見られるようになった。大岩市政期にはこの傾向がますます顕著になり、市の大規模事業と耕地整理・区画整理事業はしばしば半ば利益供与のような形で結びついてきた。戦後になると、市政の中心を専門技術に通じた官僚層が占めるようになり、政治家主導の利益供与的な成長政治の色合いは薄まるが、区画整理事業は都市計画実現の手段として戦前に引き続き重視されてきた。以上のように、区画整理事業という地元利益について、政治的アクターはこれを促進する役割を果たしてきたと言えるだろう。

おそらくこうした要因により、区画整理事業を中心とした戦災復興への協力に対して、土地所有者の抵抗感が緩和されたのではないかと考えられる。名古屋における戦災復興事業、というより土地開発一般の進展は、公職者と土地所有者とのコアリション形成に規定されてきた側面が大きいのである。東京などの都市において戦災復興事業が頓挫した直接の原因は、区画整理事業に対する激しい反対運動の発生であった。こうした事実を考えれば、諸都市の戦災復興事業の進展にとって最も重要だったのは、土地利用に関する合意調達の容易さであったと思われる。名古屋においても区画整理事業への反発はあったが、こうした反発を説得し、多くの土地所有者を戦災復興事業に参加させることが名古屋では可能だったのである。

以上のように、本稿では名古屋市を事例に、戦災復興事業の進展に最も大きな影響を与えたのは、都市内部のコアリション形成という政治的・社会的要因にあったのではないかという議論を示した。しかし、本稿は比較研究ではないため、この結論の妥当性をより精密に示すためにはより多くの事例を検証する可能性があるだろう。仙台や神戸、広島など、一般に戦災復興事業の成功事例として挙げられる諸都市でも、土地所有者と地方自治体とのコアリション形成が復興事業の進展を促したかどうかは、個々の事例を検討しなければならない。本稿でも部分的には東京など、他都市の事例を参照したが、議論の進展には今後より幅広い事例を視野に入れていくことが必要であると思われる。これについては今後の課題としたい。

[注]

- 1) その詳細については、建設省 (1991a) などを参照。
- 2) なお、1926 年から 1943 年までの市長選出については、全国的に市会の直接選挙によっていた。
- 3) 戦災復興に関与した職員の座談会による。特に、1961 年から 1966 年まで計画局整地部長を務めた尾関保男の発言を参照 (戦災復興誌編集委員会編 1984: 634-5)。

[文献]

- 浅井研一, 1982, 『じょやく物語——行政職人五十年』中日新聞本社。
- 花井又太郎, 1938, 「名古屋市東山公園の開設と附近地の受益に就て」『都市問題』27(4): 646-648。
- 石川栄耀, 1929, 「名古屋の区画整理の特質 (上)」『都市問題』9(4): 67-90。
- 石川栄耀, 1937, 「田代・東山・公園祭」『区画整理』2(9)。
- 伊藤徳男, 2000, 『名古屋の街 戦災復興の記録 第二部』丸善。
- 建設省, 1991a, 『戦災復興誌 1 計画事業編』大空社。
- 建設省, 1991b, 『戦災復興誌 10 都市編 7』大空社。
- 越澤明, [1991] 2001, 『東京都市計画物語』筑摩書房。
- , 1991, 『東京の都市計画』岩波書店。
- , 2005, 『復興計画——幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで』筑摩書房。
- Logan, John and Harvey Molotch, [1987] 2007, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place 20th Anniversary Edition*, Berkeley & Los Angeles: University Press of California。
- 真野素行, 2009, 「戦間期の市域拡張による都市経営と市政の変容——名古屋市の市電問題を中心として」『年報近現代史研究』1: 51-71。
- 水野弥重郎, 1938, 「名古屋田代土地区画整理組合の事業一般」『区画整理』3(3)。
- 水谷一編, 1934, 『組合解散による事業報告誌』東郊耕地整理組合。
- 中澤秀雄, 1999, 「日本都市政治における「レジーム」分析のために——地域権力構造 (CPS) 研究からの示唆」『年報社会学論集』12: 108-118。
- 中澤秀雄, 2005, 『住民投票運動とローカルレジーム——新潟県巻町と根源的民主主義の細道』ハーベスト社。
- 名古屋市阿由知耕地整理組合, 1937, 『名古屋市阿由知耕地整理組合事業誌』名古屋市阿由知耕地整理組合。
- 名古屋土木部, 1938, 『名古屋都市計画及都市計画事業』名古屋市。
- 名古屋市会事務局編, 1992, 『名古屋市会百年史——名古屋市会史に見る市会百年のあゆみ』名古屋市会事務局。
- 西山康雄, 1992, 「説得のワザ」としての区画整理『都市計画』175: 32-37。
- 沼尻晃伸, 1995, 「戦前期日本の土地区画整理事業と都市計画——名古屋市の事例を中心として」『土地制度史学』149: 16-32。
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work*, Princeton University Press. (=2001, 河田潤一訳『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造』NTT出版。)
- 戦災復興誌編集委員会編, 1984, 『戦災復興誌』名古屋市計画局。
- 重松正史, 2002, 『大正デモクラシーの研究』清文堂出版。
- 城山三郎, 1994, 『創意に生きる——中京財界史』文芸春秋社。
- Skocpol Theda ed., 1984, *Vision and Method in Historical Sociology*, Cambridge University Press. (=1995, 小田中直樹訳『歴史社会学の構想と戦略』木鐸社。)
- Stone, Clarence, 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Kansas: University Press of Kansas。

田淵寿郎, 1962, 『ある土木技師の半自叙伝』 中部経済連合会.

ティラッソーほか, 2006, 『戦災復興の日英比較』 知泉書館.

辻村大生, 2006, 「都市計画の展開と都市づくり——「都市計画の街」名古屋を事例として」『名古屋大学社会学論集』 26: 61-80.

中日新聞社会部編, 1981, 『あいちの政治史』 中日新聞本社.

横越英一, 1965, 「名古屋—転機に立つ都市計画」『エコノミスト』 4月27日号.

吉川秀造ほか, 1953, 『大正昭和名古屋市史 6 市政編』 名古屋市役所.

(木田勇輔：名古屋大学大学院環境学研究科博士後期課程)